

RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

3

L'importance d'une approche globale

- VOICE (pour «Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies» – organisations volontaires pour une coopération dans les situations d'urgence) est un réseau européen de 82 organisations non gouvernementales (ONG). Depuis de nombreuses années, l'une de ses priorités est d'améliorer les politiques et les pratiques en matière de réduction des risques de catastrophe (RRC) dans les pays en développement. La session de la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, qui a eu lieu en mai 2013, est une étape clé dans l'élaboration du prochain cadre international en la matière. L'Union européenne, en tant qu'acteur mondial et principal donateur, a un rôle important dans ces débats. Si des progrès ont été accomplis pour intégrer une composante «réduction des risques» à l'action humanitaire, c'est aujourd'hui aux spécialistes du développement qu'il incombe de sensibiliser les populations et de déployer des efforts pour protéger les vies et les moyens d'existence dans le Sud.
- Cette brochure est la troisième d'une série de six fournissant une introduction aux discussions clés sur la réduction des risques de catastrophe. Dans cette brochure, nous allons explorer comment la réduction des risques de catastrophes s'intègre à d'autres problèmes de développements tels que l'adaptation au changement climatique, la réduction de la pauvreté, et la résilience; pourquoi une approche globale est importante; et comment la mener à bien.

«Plus que toute autre chose cependant, les donateurs doivent impérativement changer d'état d'esprit: cela signifie qu'ils doivent veiller à ce que les personnels en charge du développement et les partenaires au développement sachent pourquoi la réduction des risques est si importante, qu'ils doivent fournir les outils permettant de mettre en œuvre les mesures destinées à réduire les risques, lesquelles sont souvent très simples et relèvent du simple bon sens, et qu'ils doivent investir dans la formation aux risques des principaux membres de leur personnel.»

OCDE, *Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire: Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, 2012.*



Pourquoi la RRC nécessite une approche plus coordonnée ?

Les donateurs et décideurs politiques se sont souvent penchés sur les questions de réduction des risques de catastrophes, d'adaptation au changement climatique, et de développement durable à travers des cadres stratégiques politiques et des moyens de financement séparés. Cependant, des approches politiques distinctes peuvent mener à une duplication des efforts et une utilisation inefficace des fonds. Plus précisément, les vies et moyens de subsistance seraient protégés de manière plus efficace si la réduction des risques de catastrophes était mieux coordonnée avec d'autres secteurs.

A l'échelle d'une communauté, la plupart des défis que ces politiques tentent de relever sont les mêmes; l'insécurité alimentaire par exemple liée aux conditions climatiques changeantes, ou encore, la vulnérabilité économique en raison de la perte de biens dans les zones inondables. Ces risques quotidiens auxquels un individu ou un foyer peuvent faire face ne peuvent être réduits à des étiquettes telles que «l'adaptation au changement climatique» ou «la réduction de la pauvreté», etc.

La réduction des risques de catastrophes nécessite une approche sur le long terme et est pertinente tout au long du cycle d'aide et de développement. Des projets ciblés sont parfois nécessaires pour réduire certains risques spécifiques (comme par exemple, le renforcement des berges d'un cours d'eau afin d'éviter des inondations). Cependant, l'intégration d'une perspective liée à la RRC est aussi nécessaire à la réduction de la pauvreté, à l'adaptation au changement climatique et à d'autres initiatives liées au développement, afin de s'assurer de la viabilité des projets face aux possibles chocs et risques que l'on pourrait rencontrer.

La RRC et l'adaptation au changement climatique

Récemment, le Rapport spécial du GIEC² sur la «gestion des risques d'événements extrêmes et de catastrophes en vue d'une meilleure adaptation aux changements climatiques» confirme que la plupart des mesures de RRC utilisées actuellement pour la gestion des risques actuels et futurs bénéficient aussi à la gestion du changement climatique. Ces actions de RRC sont signalées comme étant des mesures «à faible regret», c'est-à-dire comme étant un bon investissement, dans leur propre intérêt, et contribuant de manière positive à toute une gamme de scénarios climatiques à venir.



Quels sont les obstacles à la mise en place d'une approche plus coordonnée ?

Dans beaucoup de pays, les modalités de gouvernance concernant la réduction des risques de catastrophes ne favorisent pas l'intégration des considérations de risques dans le développement. Les modalités institutionnelles et législatives concernant la RRC sont généralement peu associées aux secteurs du développement. De la même manière, les cadres politiques et institutionnels relatifs à l'adaptation au changement climatique sont peu connectés avec les politiques et les stratégies de réduction de risques de catastrophes, aussi bien au niveau national qu'international.

Au sein des gouvernements, du monde universitaire et de la société civile, des experts de la gestion de catastrophes travaillent encore de manière trop isolée. Des individus travaillant à la fois sur l'intervention en cas de catastrophe et sur la réduction de risques de catastrophes se trouvent souvent dans un autre département que celui où évoluent leurs collègues travaillant sur des sujets telles que la «réduction de la pauvreté» ou le «développement». Des efforts particuliers doivent être faits afin d'améliorer les échanges entre ces différents domaines. Ces dernières années, les liens entre les secteurs du changement climatique et de la RRC ont été quelque peu renforcés, mais une plus grande collaboration est encore nécessaire.

Au niveau international, les connections entre les cadres de développement (tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement), les accords climatiques internationaux et le Cadre d'Action de Hyogo¹ sont aussi trop faibles, ce qui renforce encore plus la séparation de ces approches. A ce jour, la révision du Cadre de Hyogo a montré que les progrès des stratégies de RRC au niveau régional ou national n'ont pas été suivis au niveau local.



Quelle place occupe la résilience ?

Le concept de résilience peut s'avérer utile pour étayer des discussions lors de la mise en place d'approches plus coordonnées. Il permet aux multiples parties prenantes de se focaliser sur l'établissement d'une capacité à faire face aux risques sur le long terme, et ce de manière à dépasser les étiquettes de «secours», «rétablissement rapide», ou encore «développement». La RRC ne peut être remplacée par ce concept, mais constitue plutôt un élément fondamental de la mise en place de la résilience d'une communauté face à un certain nombre de risques.



Pistes pour une approche coordonnée plus efficace

La réduction de risques requiert une approche sur le long terme qui ne se limite pas à un «domaine» particulier de l'aide humanitaire; la RRC nécessite donc d'être systématiquement intégrée à des stratégies et programmes de développement. Le rôle de la société civile est primordial pour assurer une approche ascendante permettant de cibler des risques spécifiques à un contexte et tenir compte des capacités et contraintes locales.

Les méthodes de planification et de financement soutenant le programme LRRD (ou lien entre aide d'urgence, la réhabilitation et le développement) permettront une meilleure réduction des risques. L'approche LRRD devrait faire en sorte que les programmes de développement soient plus en mesure d'appuyer le renforcement des capacités et les mesures de réduction des risques sur le long terme, et devrait permettre que les mesures de RRC initiées lors d'interventions humanitaires soient menées de manière efficace, dans les programmes de développement.

Les techniciens de la RRC ont commencé à parler d'approches sensibles aux questions climatiques. Un recentrage sur le risque dans les stratégies de développement appuierait une planification du développement favorable à la RRC et spécifique au contexte. Il peut aussi fournir une base à d'autres importants domaines de collaboration, comme la liaison entre les politiques environnementales et la gestion des écosystèmes dans le cas de problèmes de moyens de subsistance.

Les discussions internationales concernant le cadre d'après-2015 donnent en outre l'occasion d'échanger des expertises et de créer des liens entre les domaines de compétences. Une approche intégrée signifie aussi que plus d'attention devrait être portée aux connections entre les niveaux locaux, nationaux et internationaux; il est particulièrement nécessaire de s'assurer que les stratégies nationales peuvent se traduire par l'amélioration des capacités locales à gérer les risques.

¹ Le Cadre d'Action de Hyogo (2005-2015): Un programme décennal ayant pour objectif une réduction des risques de catastrophe naturelle ayant été signé et ratifié par 168 pays.

² Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (IPCC).

ETUDE DE CAS



Les pasteurs au Kenya sont particulièrement vulnérables au changement climatique.

Soutien à l'adaptation des nomades pastoraux au Kenya

Cette étude de cas au Kenya est une illustration d'un programme de RRC dont le but est d'assurer des moyens de subsistance plus sûrs dans un contexte environnemental fluctuant causé par le changement climatique.

LE CONTEXTE

Le pastoralisme est la principale activité économique dans le milieu aride du district Turkana, au nord-ouest du Kenya. La taille et la diversité des troupeaux ont diminué durant la dernière décennie et le niveau de pauvreté a augmenté avec la récurrence des épisodes de sécheresse. En 2006, les problèmes dus à la sécheresse ont été aggravés par l'apparition d'une maladie dans les troupeaux locaux de chèvres. Oxfam a lancé un projet destiné à soutenir à la fois le secteur de l'élevage et la diversification des moyens de subsistance.

EXEMPLE DE PROJET

Le projet a adopté une approche conjointe en travaillant avec différents acteurs, incluant des pasteurs, les autorités locales, et des associations locales de commercialisation de bétail, dans le but de développer des moyens de pallier aux crises présentes et futures. Afin d'améliorer la flexibilité des opportunités économiques des éleveurs sur le long terme, un des éléments du programme consiste à construire de nouveaux marchés de bétail dans des zones reculées afin de faciliter la vente de celui-ci. Le travail réalisé à différents niveaux, avec des structures à l'échelle du district et des cabinets vétérinaires, a été nécessaire afin de s'assurer que ces places de marché étaient reliées aux institutions appropriées et à des marchés plus importants. Les marchés de bétail ont aidé beaucoup de pasteurs à vendre leurs bêtes à un prix équitable, même en temps de sécheresse.

Les activités de diversification des moyens de subsistance ciblaient plus particulièrement les femmes. Des groupes de femmes ont été soutenus à travers des formations

professionnelles et des subventions de démarrage. Les femmes ont été capables de développer des activités non liées à l'élevage, comme des petites boutiques et des échanges commerciaux, qui sont nécessaires pour renforcer la résilience face aux chocs économiques et réduire l'insécurité alimentaire des ménages.

En admettant que le changement climatique soit susceptible d'exposer la population pastorale à des aléas climatiques de moins en moins prévisibles, Oxfam a mis l'accent sur le renforcement des capacités locales à réagir rapidement et efficacement aux futures crises. Ceci incluait la mise en place de systèmes de surveillance et d'alerte précoce en cas de maladie ou de sécheresse dans le district de Turkana afin de faciliter la prise de décisions. Les associations de commercialisation de bétail ont gagné en crédibilité en organisant des campagnes de vaccination d'urgence, ce qui a permis d'appuyer le développement des compétences organisationnelles et des relations avec les départements gouvernementaux et d'autres agences. Des challenges spécifiques au contexte difficile et au changement climatique dans le Turkana sont particulièrement complexes pour les pasteurs. Mais l'accent sur le développement de moyens de subsistance flexibles et diversifiés a contribué à l'amélioration des capacités de la population à gérer les risques liés au climat.

APERÇU DU PROJET

Localisation: Kaikor, Kaaleng, Lokitaung et Loarengak dans le comté de Turkana, Kenya

Nombre d'habitants: 350,000 personnes (60,000 familles)

Durée: 2 ans

Coût: 270 000 euros



Messages clés

- Pour traduire les engagements pris en faveur de la résilience en une réalité opérationnelle, les décideurs politiques doivent s'assurer que la RRC est intégrée dans les programmes de développement.
- Les institutions gouvernementales, le milieu universitaire et la société civile doivent s'employer à améliorer les interconnexions entre les domaines politiques liés à la RRC, à l'Adaptation au Changement Climatique et au Développement.
- Une approche liant urgence, réhabilitation et développement (LRRD) incluant des pistes de financement souples entre les actions "humanitaires" et de "développement" sera nécessaire à l'appui de la RRC, plus particulièrement lors de crises prolongées.

FURTHER READING

- VOICE, Document de positionnement, *Disaster Risk Reduction - a fundamental element of building resilience*, 2012
- Plan International, *Climate Smart Disaster Risk Management*, 2010
- World Vision and Save the Children, *Ending the Everyday Emergency: Resilience and Children in the Sahel*, 2012
- VOICE-CONCORD, Document de positionnement, *Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD): Towards a more joined up approach enhancing resilience and impact*, 2012
- CARE, URD, Université de Wageningen, *Reaching Resilience*, 2012

Cette brochure a été élaborée par **le groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe de VOICE**. Établi en mars 2007, le groupe réunit 25 ONG européennes autour de l'objectif d'amélioration des politiques et pratiques de l'Union européenne en matière de réduction des risques et fonde ses travaux sur le Cadre d'action de Hyogo. En 2012, le groupe de travail a contribué à l'élaboration du document de positionnement susmentionné de VOICE.



Le présent document a pu être élaboré grâce au soutien financier de la Direction générale Aide humanitaire et protection civile (ECHO) de la Commission européenne.

Les points de vue exprimés ne reflètent en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.

VOICE

VOICE (pour «Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies») – organisations volontaires pour une coopération dans les situations d'urgence) est un réseau de 82 organisations non gouvernementales (ONG) européennes qui exercent des activités d'aide humanitaire dans le monde. S'agissant des ONG, VOICE est l'interlocuteur principal de l'Union européenne sur les questions d'aide d'urgence, de secours, d'assistance et de réduction des risques de catastrophe. En tant que réseau européen, il représente et diffuse les valeurs et les particularités des ONG humanitaires, en collaboration avec d'autres acteurs humanitaires.

VOICE

Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

Tél: +32 (0)2 - 541.13.60 Fax: +32 (0)2 - 534.99.53

Courriel: voice@ngovoice.org

Site Internet: www.ngovoice.org